Canada Employment and Immigration Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

# THE UNEMPLOYED OLDER WORKER PHENOMENON:

# A PROBLEM THAT WILL NOT GO AWAY

**A Policy Note Presented to**

**The Minister of Employment and Immigration**

**by**

**The Canada Employment and Immigration Advisory Council**

**June 1988**

Canada

88-04738/

**THE UNEMPLOYED OLDER WORKER PHENOMENON:**
**A PROBLEM THAT WILL NOT GO AWAY**

In August 1985, the Canada Employment and Immigration Advisory Council (CEIAC) presented the Minister of Employment and Immigration with a report entitled Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market. This report outlined the employment situation experienced by older workers, aged 45 to 64, as a result of the economic recession of 1981-83. The main observations made in the report were:

- The Canadian labour force is aging rapidly and the number of persons in this age bracket will increase by almost 2 million between 1985 and 2001, from 4.9 million to 6.7 million.

- Between 1981 and 1984, the rate of unemployment in this age group increased from 4.5 per cent to 7.9 per cent.

- In 1984, the average number of older workers officially unemployed was 237,000. Another 62,000 were unofficially unemployed.

- Older workers, especially males, were remaining unemployed much longer - 31.8 weeks compared with 24 weeks for male workers of all ages.

- Older workers represented only 5.3 per cent of all participants in the National Training Program and 8.6 per cent of the total participants in the Canada Mobility Program.

- Between 1975 and 1985, approximately 184,000 older males left the labour force.

The report outlined the nature and severity of the financial and social problems faced by this category of workers, and made 10 recommendations aimed at facilitating the adjustment process of laid-off older workers. The major issues addressed by the recommendations included the provision of special job placement and counselling services for older workers, the withdrawal of regulations which reduce or eliminate the Unemployment Insurance benefit period when severance pay or pension is received, special training and hiring incentives for employers, and pension reform. To date, only the recommendation dealing with the effect of severance pay on Unemployment Insurance benefits has been addressed. Four other recommendations or sub-recommendations, dealing with training assistance, incentives to employers and pension reform have been partially addressed.

**LABOUR FORCE DEVELOPMENTS SINCE 1985**

In November 1987, Statistics Canada produced a special report, "Older Workers in the Canadian Labour Market" as part of its regular monthly review of the labour force.* This study, which concentrated on workers between the ages of 55 and 64, noted the following:

- In 1986, after four years of economic recovery, unemployment among older workers was worse than it had been at the depth of the recession in 1982, rising from 6.9 per cent in 1982 to 7.3 per cent in 1986.

- 41 per cent of the older workers between 55 and 64 who lost their jobs during the early 1980's withdrew from the labour force.

---

* The Labour Force; Statistics Canada, Ottawa, November, 1987.

- Despite their growing numbers, this age group held a diminishing share of the labour force, declining from 10 per cent in 1976 to 9 per cent in 1986.

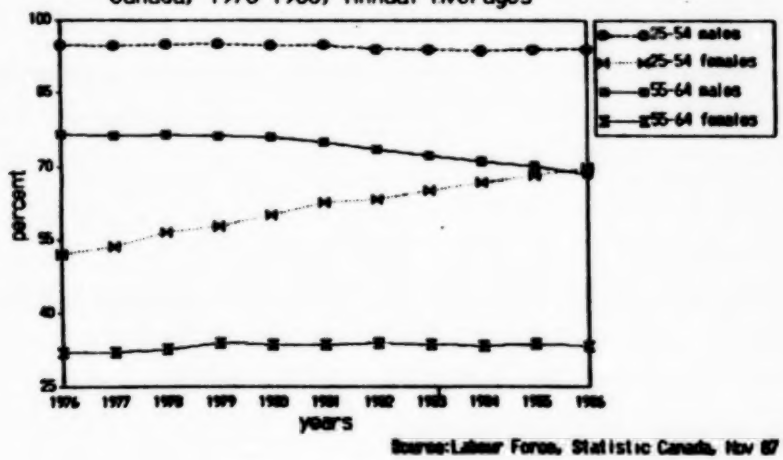
- In 1986, the average duration of unemployment among workers aged 55-64 years was 31.3 weeks, almost nine weeks longer than the average for younger workers (22.5 weeks).

- In 1986, a year of fairly vigorous labour market performance, the labour force participation of older workers (55-64 years old) recorded one of the steepest post-war declines, from 51.3 per cent in 1985 to 50.3 per cent in 1986 - a full percentage point. For older males, the participation rate declined by 1.7 per cent in 1986 (Figure 1).

- 21.8 per cent of older workers were self-employed in 1986, an increase from 16.4 per cent in 1976. This compares with 12.2 per cent for workers aged 25-54 who were self-employed in 1986.

**FIGURE 1**

Labour Force Participation Rate by Age and Sex
Canada, 1976-1986, Annual Averages




Source: Labour Force, Statistic Canada, Nov 87

The participation rate of older workers in federal training and mobility programs has not increased. In the 1987-88 fiscal period, only 7.6 per cent of the participants in the Canadian Jobs Strategy were older workers, with the greatest concentration (16.1 per cent) in the Skill Investment program. This includes small business training, extended training leave and direct purchase of training. In the same period, 57 older workers were involved in the Community Futures Relocation and Exploratory Individual Agreements (mobility).

In the February 1986 Federal Budget, the government announced that a new program for older worker adjustment would be introduced. It was to be an income support system based on the principles inherent in the former Labour Adjustment Benefits (LAB) program. However, the proposed initiative called for a sharing of the cost of the program by the federal and provincial governments. To date, this program has not been implemented.

On November 6, 1986, the CEIAC presented the Minister of Employment and Immigration with a paper entitled Charting a Clear Course for a National Older Workers' Program. In this document the CEIAC recommended that any older workers' assistance program introduced should be based on earned entitlement and accompanied by efforts to reintegrate them into the workforce and into productive employment. It recognized that most displaced older workers prefer to remain active in the labour force. The plan called for a one-stop service for unemployed older workers where the individual would receive counselling, job search assistance, help to establish a small business, if desired, and training or mobility grants, if required. If all these efforts failed, the older worker would be provided with an income-support safety net which would provide the individual with a reasonable living standard until

he or she returned to the labour force or reached age 65. These recommendations were not adopted.

It is evident that the employment situation of older workers, particularly those in the 55-64 age group, has not improved since 1985 when the CEIAC report and its follow-up were published and, in fact, has deteriorated even farther. Since little, if anything has been done to address this problem, the predicted imminency may have now materialized.

**IMPLICATIONS FOR POLICY**

The Statistics Canada study cited earlier indicated that the incidence of retirement as a reason for withdrawing from the labour force has risen sharply among older workers in the past decade. At the same time, worker discouragement is much higher among older workers than among younger persons. This evidence is consistent with the CEIAC study which found a small group of displaced older workers at one end of the spectrum who were adequately compensated with severance pay and/or pensions and were comfortably retired. At the other end were those who received little or no severance pay or pension and who desperately needed employment or some form of assistance, but were becoming increasingly discouraged by the limited access to both of these requisites. No doubt, there are many shades of the two extremes noted above.

**This suggests that any labour market adjustment program directed at this segment of the labour force should recognize that the need is not for a universal older workers' program, but for a selective approach to older worker adjustment based on individual need.**

To achieve the type of focus necessary may require a form of eligibility analysis resembling a means test, an approach which is often distasteful, but sometimes necessary. The alternative is to be selective in terms of industrial sector or geographic area as was the case in the application of the Labour Adjustment Benefits (LAB) program. This approach is conspicuously inequitable as many needy individuals will fall outside of the selected sectors or geographic areas. The alternative is to make LAB-type assistance available to all laid-off older workers, a practice which the CEIAC report warned could cost as much as $1 billion a year. Each of these approaches possess severe equity or financial limitations.

**PROPOSAL**

In view of these concerns, the CEIAC stands fast by the directions contained in its follow-up report entitled Charting a Clear Course for a National Older Workers' Program presented to the Minister of Employment and Immigration on November 6, 1986.

The essence of those recommendations was that every effort should be made to ensure that any laid-off older worker who wishes to obtain employment is provided with the opportunity to do so by receiving access to programs of counselling, job search assistance, training, mobility and enterprise development.

**At the same time, no obstacles should be placed in the way of older workers' entitlement to unemployment insurance benefits. Any remaining restrictions in this area should be repealed immediately.**

Only after all these avenues are exhausted should access be provided to income maintenance schemes similar to the former LAB program. Such assistance would be considered temporary and supplemental to income that is being received from other sources, such as pensions. The total of income from these various sources should equal at least 60 per cent of the workers' previous earnings. If necessary, the program should be 100 per cent federally funded.

This approach would be equitable. It would ensure that those individuals who want to continue working are given an opportunity to do so. Furthermore, the extra costs associated with the adjustment process will be minimal, as much of these will be borne by existing labour market adjustment programs.

Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration
Canada Employment and Immigration Advisory Council

# LE PHÉNOMÈNE DU CHOMAGE CHEZ LES TRAVAILLEURS AGÉS: UN PROBLÈME PERSISTANT

Note d'appoint présentée
au
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
par
le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Juin 1988

Canada

**LE PHÉNOMÈNE DU CHOMAGE CHEZ LES TRAVAILLEURS AGÉS: UN PROBLÈME PERSISTANT**

En août 1985, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration (CCCEI) a présenté au ministre de l'Emploi et de l'Immigration un rapport intitulé Les travailleurs âgés: Crise imminente sur le marché du travail. Ce rapport présentait la situation d'emploi à laquelle faisaient face les travailleurs âgés de 45 à 64 ans par suite de la récession économique de 1981-1983. Il ressort de ce rapport les observations suivantes:

- La population active canadienne vieillit rapidement et le nombre de personnes appartenant à ce groupe d'âge s'accroîtra de près de 2 millions entre 1985 et 2001, passant de 4,9 millions à 6,7 millions.

- Entre 1981 et 1984, le taux de chômage de ce groupe d'âge est passé de 4,5 % à 7,9 %.

- En 1984, le nombre moyen de travailleurs âgés officiellement en chômage s'élevait à 237 000. Soixante-deux mille autres travailleurs âgés étaient officieusement en chômage.

- Les travailleurs âgés, surtout les hommes, demeuraient sans emploi beaucoup plus longtemps - 31,8 semaines en comparaison de 24 semaines pour les travailleurs masculins de tous âges.

- Les travailleurs âgés ne représentaient que 5,3 % de tous les participants du Programme national de formation et 8,6 % de l'ensemble des participants du Programme de mobilité du Canada.

- Entre 1975 et 1985, environ 184 000 travailleurs âgés masculins ont quitté le marché du travail.

Les auteurs du rapport exposaient la nature et la gravité des problèmes financiers et sociaux que doivent affronter les travailleurs de cette catégorie et formulaient dix propositions destinées à favoriser le processus d'adaptation des chômeurs âgés licenciés. Les recommandations concernaient principalement des questions telles la prestation de services spéciaux de counselling et de placement aux travailleurs âgés, l'abolition des règlements qui réduisent ou éliminent la période de prestations d'assurance-chômage lorsque le travailleur reçoit une indemnité de départ ou une pension de retraite, des mesures spéciales pour encourager les employeurs à embaucher et à former ces travailleurs, et la réforme du régime de retraite. A ce jour, on a donné suite à une seule recommandation: celle qui traite des conséquences de l'indemnité de départ sur les prestations d'assurance-chômage. Quatre autres recommandations, principales ou secondaires, concernant l'aide à la formation, les mesures incitatives destinées aux employeurs ainsi que la réforme du régime de retraite n'ont été que partiellement suivies.

**ÉVOLUTION DE LA SITUATION DE LA MAIN-D'OEUVRE DEPUIS 1985**

En novembre 1987, Statistique Canada a publié un rapport spécial, Les travailleurs âgés sur le marché du travail canadien, dans le cadre de son enquête mensuelle régulière sur la population active.* Cette étude sur les travailleurs âgés de 55 à 64 ans faisait état des faits suivants:

---

* La population active, Statistique Canada, Ottawa, novembre 1987.

- En 1986, quatre ans après le début de la reprise économique, le chômage chez les travailleurs âgés était plus grave qu'il ne l'avait été au plus fort de la récession de 1982, passant de 6,9 %, en 1982, à 7,3 % en 1986.

- Quarante et un pour cent des travailleurs âgés de 55 à 64 ans qui avaient perdu leur emploi au début des années 1980 se sont retirés du marché du travail.

- Malgré leur nombre qui ne cesse d'augmenter, les travailleurs de ce groupe d'âge représentaient une proportion décroissante de la population active, c'est-à-dire 9 %, en 1986, contre 10 % en 1976.

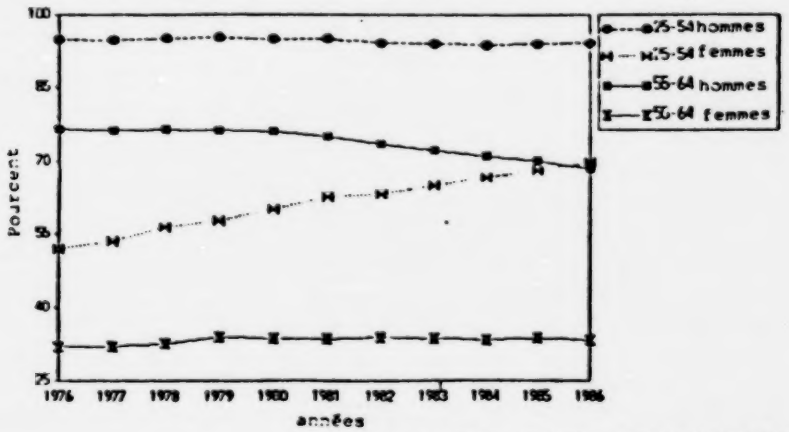
- En 1986, la durée moyenne du chômage chez les travailleurs âgés de 55 à 64 ans était de 31,3 semaines, près de 9 semaines de plus que la moyenne chez les travailleurs plus jeunes (22,5 semaines).

- En 1986, alors que l'activité du marché du travail était assez vigoureuse, le taux d'emploi chez les travailleurs âgés (55 à 64 ans) a accusé une des chutes les plus marquées de la période de l'après-guerre, passant de 51,3 %, en 1985, à 50,3 % en 1986 - un point complet. Chez les hommes âgés, le taux d'activité a fléchi de 1,7 % en 1986 (Graphique 1).

- En 1986, 21,8 % des travailleurs âgés étaient à leur compte, ce qui constitue une augmentation par rapport à un taux de 16,4 % en 1976. Chez les travailleurs âgés de 25 à 54 ans, ces taux s'établissaient à 12,2 % en 1986.

**GRAPHIQUE 1**

Taux d'activité de la population active
Selon l'âge et le sexe
Canada, Moyennes annuelles, 1976-1986




Source: Population active, Statistiques Canada, Nov 87

Le taux de participation des travailleurs âgés aux programmes fédéraux de formation et de mobilité ne s'est pas accru. Au cours de l'exercice financier 1987-1988, 7,6 % seulement des participants aux programmes de la Planification de l'emploi étaient des travailleurs âgés, et leur proportion la plus élevée (16,1 %) se retrouvait dans le programme Acquisition de compétences. Cela comprend la formation des travailleurs de la petite entreprise, les congés prolongés pour fin de formation et l'achat direct de places de formation. Au cours de la même période, 57 travailleurs âgés ont participé aux ententes individuelles d'aide au déplacement et à la prospection du programme Développement des collectivités (mobilité).

Le gouvernement fédéral a annoncé, dans son budget de février 1986, qu'un nouveau programme viendrait favoriser l'adaptation des travailleurs âgés. Il s'agissait d'un système de soutien du revenu inspiré des principes inhérents à l'ancien programme de prestations pour l'adaptation des travailleurs. Cependant, l'initiative proposée exigeait un partage des coûts du programme entre le gouvernement fédéral et les provinces. A ce jour, ce programme n'a pas encore été mis en oeuvre.

Le 6 novembre 1986, le CCCEI présentait au ministre de l'Emploi et de l'Immigration un document intitulé Grandes lignes d'un programme national pour les travailleurs âgés. Dans ce document, le CCCEI proposait que tout nouveau programme d'aide aux travailleurs âgés repose sur le principe selon lequel ces travailleurs ont mérité une telle aide, et soit assorti de mesures visant à réintégrer ces derniers au marché du travail. Le Conseil reconnaissait que la plupart des travailleurs âgés déplacés préfèrent demeurer au sein de la population active. Selon le plan d'action, les chômeurs âgés devaient pouvoir bénéficier de services regroupés de counselling, d'aide à la recherche d'emploi ou à la création d'une petite entreprise si désiré et, au besoin, de subventions à la formation et à la mobilité. Advenant l'échec de toutes ces mesures, les chômeurs âgés pourraient alors bénéficier de la sécurité d'un revenu d'appoint qui leur procurerait un niveau de vie raisonnable jusqu'à leur retour sur le marché du travail ou jusqu'à ce qu'ils atteignent 65 ans. Ces recommandations n'ont pas été adoptées.

Il est évident que la situation de l'emploi des travailleurs âgés, plus particulièrement de ceux qui ont entre 55 et 64 ans, ne s'est pas améliorée depuis 1985, année de publication du rapport du CCCEI et de son suivi, et qu'en fait, elle s'est

détériorée davantage encore. Puisqu'à peu près rien n'a été fait pour résoudre ce problème, la crise prévue s'est peut-être déjà concrétisée.

**CONSÉQUENCES POUR L'ÉLABORATION D'UN PROGRAMME D'ACTION**

Les auteurs de l'étude de Statistique Canada citée plus tôt ont indiqué que la fréquence à laquelle la retraite est invoquée comme motif d'abandon du marché du travail a subi une hausse considérable chez les travailleurs âgés au cours de la dernière décennie. En même temps, le taux de découragement est beaucoup plus élevé chez les travailleurs âgés que chez les plus jeunes. Cette affirmation corrobore l'étude du CCCEI : d'une part, on trouve un petit groupe de travailleurs âgés déplacés qui ont reçu une compensation adéquate sous forme d'indemnité de départ ou de pension ou les deux et qui jouissent d'une retraite confortable; d'autre part, on trouve ceux qui n'ont rien de tout cela, ou à peu près rien, et qui ont désespérément besoin d'un emploi ou d'un soutien financier quelconque, mais qui sont de plus en plus découragés par la difficulté qu'ils éprouvent à obtenir l'une ou l'autre de ces nécessités. Il existe sans aucun doute de nombreuses situations intermédiaires entre les deux extrêmes cités plus haut.

**Cela donne à penser que les responsables de tout programme d'aide à l'adaptation de la main-d'oeuvre destiné à ce groupe devraient reconnaître que ce qu'il nous faut, ce n'est pas un programme universel pour les travailleurs âgés mais bien plutôt des mesures sélectives d'adaptation des travailleurs âgés qui tiennent compte des besoins individuels.**

Afin de cerner la clientèle visée par ces programmes, il pourrait être nécessaire de procéder à une analyse d'admissibilité qui ressemble à un examen des moyens d'existence, une méthode peu populaire mais souvent nécessaire. L'autre

possibilité serait d'être sélectif quant au secteur industriel ou à la région géographique comme ce fut le cas pour l'application du programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs. Cette dernière façon de procéder est manifestement injuste puisque de nombreux individus dans le besoin se trouveront en dehors des secteurs industriels ou des régions géographiques choisis. Une autre solution permettrait d'offrir à tous les travailleurs âgés licenciés, une aide semblable aux prestations d'adaptation pour les travailleurs, ce qui pourrait, selon le rapport du CCCEI, coûter jusqu'à un milliard de dollars par année. Chacune de ces approches comporte de graves lacunes, soit au plan de l'équité, soit au plan financier.

**PROPOSITION**

Cela dit, le CCCEI s'en tient aux directives contenues dans son rapport de suivi intitulé Grandes lignes d'un programme national pour les travailleurs âgés, présenté au ministre de l'Emploi et de l'Immigration le 6 novembre 1986.

Les propositions contenues dans ce rapport visaient essentiellement à la mise en place de toutes les mesures nécessaires pour permettre aux travailleurs âgés licenciés d'obtenir un emploi, s'ils le désirent, en participant à des programmes de counselling, d'aide à la recherche d'emploi, de formation, de mobilité et de développement de l'entreprise.

**Par ailleurs, rien ne devrait faire obstacle à l'admissibilité des travailleurs âgés au bénéfice des prestations d'assurance-chômage. Toute trace de restriction en ce domaine devrait être immédiatement supprimée.**

Ce n'est qu'après avoir exploré à fond toutes ces avenues, qu'on devrait permettre à ces travailleurs d'avoir recours à des programmes de soutien du revenu semblables à l'ancien programme de prestations d'aide aux travailleurs. Une telle aide serait considérée comme le supplément temporaire d'un revenu provenant d'autres sources, par exemple, les régimes de retraite. Le total du revenu provenant de ces diverses sources devrait être au moins égal à 60 % du salaire antérieur des travailleurs. Au besoin, la totalité du programme devrait être subventionnée par le gouvernement fédéral.

Cette approche serait équitable. Elle offrirait, à ceux qui le désirent, la possibilité de continuer de travailler. De plus, les coûts supplémentaires associés au processus d'adaptation seraient minimes, puisqu'une grande partie de ceux-ci serait absorbée par les programmes actuels d'aide à l'adaptation de la main-d'oeuvre.